

Compte rendu

Ouvrage recensé :

LEQUESNE, Christian. *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*. Paris, FNSP, 1993. 288p.

par Samir Saul

Études internationales, vol. 26, n° 1, 1995, p. 204-206.

Pour citer ce compte rendu, utiliser l'adresse suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703444ar>

DOI: 10.7202/703444ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

conclusion, l'auteur affirme que les impératifs de l'économie ainsi que la proximité géographique et culturelle suggèrent qu'une telle coopération réapparaîtra. (p.282)

Le livre de Cohen constitue à notre avis un excellent ouvrage sur le conflit yougoslave. Il a entre autres le mérite de fournir un traitement objectif du conflit et de mieux faire comprendre les motivations des Serbes, élément souvent négligé par d'autres auteurs. L'ouvrage a également le mérite de coupler au comportement des élites celui des masses en s'appuyant sur des statistiques et des résultats d'enquêtes. Cohen aurait toutefois eu avantage à être un peu moins descriptif et davantage analytique. L'auteur aurait pu rattacher son explication à certaines considérations théoriques comme il l'a fait dans les toutes dernières pages de son livre en abordant trop brièvement le degré de violence du conflit. Son livre demeure cependant extrêmement intéressant voire indispensable à celui qui travaille sur le sujet.

Julie FOURNIER

Assistante de recherche
IQHEI

Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France.

Lequesne, Christian. Paris, ENSP, 1993. 288p.

Version remaniée d'une thèse de doctorat, cette monographie est à la fois une description synthétique de l'appareil politico-administratif de la France en ce qui a trait à la Communauté européenne et une histoire du processus concret de prise de déci-

sion de mai 1981 à mars 1993. Plutôt qu'un exposé statique sur les mécanismes de l'État, il s'agit d'une analyse de leur fonctionnement. Les dimensions normative et réelle s'imbriquent de manière à répondre aux interrogations que peuvent soulever spécialistes de l'administration publique, du droit constitutionnel et des relations internationales.

L'ouvrage est riche en informations sur des personnes et des instances qui occupent rarement le devant de la scène mais auxquelles revient la tâche de formuler et de mettre en œuvre la politique européenne de la France. Cet aspect empirique de l'étude n'est guère superflu dans la mesure où la construction européenne, œuvre d'intégration internationale à caractère progressif et multiforme touche de nombreuses fonctions étatiques et appelle constamment des innovations, voire des improvisations. Il en résulte des aménagements et inflexions dans les structures formelles des États, des évolutions imperceptibles dans le rôle des institutions, et des changements dans l'étendue des attributions. La pratique ayant valeur de précédent, la présentation d'exemples et de cas précis est indispensable à l'intelligence d'un processus qui est toujours en cours. L'auteur a puisé ces renseignements à bonne source, à savoir dans 140 entretiens menés entre 1986 et 1993 auprès de 126 responsables, décideurs, conseillers et hauts fonctionnaires qui ont contribué à définir la politique communautaire de la France.

L'ouvrage appartient à une étape précise de l'évolution de la «littérature» sur la construction européenne. Jusqu'au début des années 1970,

l'étude du processus de décision et de négociation s'effectuait de préférence au niveau de la Communauté. L'accent était mis sur les caractères spécifiques de cette organisation internationale, plutôt que sur les modifications que la construction européenne entraînait dans les conditions internes de prise de décision dans chaque État. La Communauté ayant conservé un mode de fonctionnement plus intergouvernemental que supranational, l'approche «euro-centrée» faisait place à un retour vers l'observation des structures et des politiques de cet acteur non dépassé qu'est l'État. L'intérêt s'est déplacé progressivement du développement des institutions communautaires aux modalités d'adaptation des systèmes politiques et administratifs des divers États face à la construction européenne.

À cet égard, il existe plus d'un moyen pour analyser l'action étatique. Certains travaux ont isolé une fonction relative à la construction de l'Europe dans plusieurs États membres, l'objet visé étant de procéder à une comparaison. D'autres ont analysé la contribution des acteurs internes d'un ou de plusieurs États membres à la construction européenne. Un troisième groupe entreprend de mettre en lumière, dans un seul État membre, les principales instances qui interviennent dans la politique communautaire et d'évaluer leur comportement. Il en est ainsi du présent ouvrage, lequel s'articule autour d'une question : le rôle des institutions centrales de la France face à la Communauté européenne.

Abordant l'action des cabinets ministériels dans leur ensemble,

l'auteur souligne l'importance de la négociation, des marchandages, de la confection des coalitions et de la production des compromis. L'intégration de la dimension communautaire dans les fonctions quotidiennes apparaît comme une préoccupation dominante des cadres de l'administration centrale. Les hauts fonctionnaires ont le souci du maintien du rang de la France et le comprennent non pas comme la domination de l'extérieur, mais comme la modernisation à l'intérieur. Dans cette perspective, l'Europe offre une occasion de relever le défi de la modernité. Si les décisions communautaires touchent les ministères français dans leur domaine de compétence, elles entrent toutes dans le champ du ministère des Affaires étrangères. Le Quai d'Orsay est, en l'espèce, un département exceptionnel. Il est secondé, à partir de juin 1981, par un ministère des Affaires européennes. Ces deux départements envisagent les questions communautaires avec un esprit global qui les distingue des autres. L'auteur examine l'action menée par ce tandem en divisant les années 1981 à 1993 en cinq périodes correspondant aux mandats des titulaires des deux ministères.

Toutefois la coordination de la formulation et de la mise en œuvre des politiques communautaires au niveau national appartient au Secrétaire général du comité interministériel, organe créé en 1948 et placé sous l'autorité du Premier ministre. La fonction du SGC consiste aussi à harmoniser les positions françaises défendues au sein du Conseil européen et de ses instances préparatoires.

Quant à l'Élysée et à Matignon, ils sont les chefs d'orchestre et les

arbitres de la politique communautaire de la France. Entre eux, il subsiste quelques zones d'obscurité dans le partage des pouvoirs. En principe, l'impulsion politique émane du président de la République, tandis que le Premier ministre exerce les arbitrages. Il n'en va pas exactement ainsi dans la réalité, car les personnalités, les rapports entre partis et les programmes interviennent pour modifier les règles originelles et la nature des rôles respectifs. Par conséquent, l'auteur est amené à traiter les fonctions de l'Élysée et de Matignon par le biais d'une démarche historique détaillée. Au-delà des péripéties dues à la configuration politique du moment, il ressort que le Président est « le protagoniste dominant du processus décisionnel » (p. 182). Le Premier ministre tranche les litiges qui n'ont pas été réglés entre fonctionnaires ou entre ministres, mais ne peut empêcher le Président de s'immiscer, s'il le souhaite, dans ces arbitrages.

La Représentation permanente constitue la mission diplomatique française auprès de la Communauté européenne. Plus que les autres acteurs politico-administratifs nationaux, la Représentation permanente est marquée par l'ambivalence de son rôle de défenseur des intérêts du pays dont elle est issue et de ceux de la collectivité européenne. Partie prenante des deux niveaux, elle s'efforce de faire converger leurs décisions et de promouvoir l'élaboration des compromis.

La tendance à l'affaiblissement du pouvoir législatif est une caractéristique des systèmes politiques occidentaux. La construction communautaire est venue l'accentuer. L'Assemblée

nationale et le Sénat français, confrontés au pouvoir exécutif, n'incitent pas pour autant au renforcement du Parlement européen, le dessein fédéral de ce dernier n'étant pas le leur.

L'ouvrage avance trois conclusions. La première rappelle la difficulté de démêler les facteurs nationaux et communautaires dans l'action des hauts fonctionnaires nationaux. Négociant régulièrement, ces derniers ont, en effet, développé, comme leurs homologues étrangers, une identité collective européenne. D'autre part, l'appareil d'État connaît un phénomène de segmentation et de sectorisation induit par la complexité et la technicité des décisions. Cette tendance est encouragée par la construction européenne. Enfin les politiques communautaires ne font plus partie de la sphère des politiques extérieures. Elles tendent à être assimilées aux politiques nationales.

Mise au point utile, cette étude a le mérite de jeter un regard savant sur des fonctions et des acteurs étatiques encore imparfaitement connus. C'est un acquis non négligeable, même si la marche vers la construction de l'Europe apportera inmanquablement de nouveaux changements. Seul regret : l'absence de traitement du rôle de la Banque de France, notamment sur le plan de la politique monétaire.

Samir SAUL

Département d'histoire
Université de Montréal